

SOBRE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA PERVERSIÓN DE LAS SOLICITUDES GENERADAS ELECTRÓNICAMENTE QUE NEUTRALIZAN LA REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

M^a Dolores REGO BLANCO
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide

RESUMEN: El tema de esta comunicación se aborda desde la perspectiva jurídica y se sitúa en la intersección de dos ejes de la modernización de la Administración Pública, como son la Administración electrónica y la simplificación administrativa (en concreto, en el objetivo político y jurídico de la reducción de cargas administrativas).

En la actualidad, la preocupación por ajustar las cargas administrativas a lo imprescindible, de manera que las empresas, y los ciudadanos en general, no hayan de dedicar más dinero ni tiempo que el estrictamente necesario para cumplir con las exigencias legales, se refleja como mandato en textos legales. Puesto que uno de los factores determinantes de la minoración de cargas administrativas es el tiempo necesario para atender los requisitos legales, se ha asentado como premisa incontestada la relación positiva entre implantación de la administración electrónica y la reducción de costes burocráticos.

La comunicación cuestiona esta relación y pone de manifiesto las disfunciones que pueden provocarse si los sistemas normalizados de solicitud que hay que emplear para iniciar procedimientos administrativos se diseñan sin las suficientes cautelas, pues, a parte de exigir un aumento de tiempo nada despreciable en la presentación de solicitudes, ponen en riesgo la integridad de garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas. Como conclusión se apunta a la necesidad de que la Administración asuma su carácter servicial (art. 103 CE) y evite que la implementación de los procedimientos administrativos que ella protagoniza evite toda neutralice la reducción de cargas administrativas.

PALABRAS CLAVE: Modernización de la Administración Pública. Simplificación administrativa. Administración electrónica. Cargas administrativas. Modelos normalizados de solicitud. Sistemas normalizados de solicitud. Derechos de los Ciudadanos.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las políticas de modernización de las Administraciones Públicas y de mejora regulatoria, y persiguiendo el objetivo de la simplificación de los procedimientos administrativos, la necesidad de reducir cargas administrativas se ha asumido tanto en Programas y Acuerdos gubernamentales, como en normas jurídicas, donde se consagra

con carácter principal y programático¹. Muy sintéticamente expresado, el fin último del empeño en la eliminación de cargas administrativas es evitar que haya recursos económicos que se destinen baldíamente a cumplir con obligaciones formales innecesarias, injustificadas o desproporcionadas, y así maximizar los recursos económicos del sistema que pueden aplicarse a otros fines beneficiosos para la Sociedad; simultáneamente, me gusta añadir, se maximiza el contenido de la libertad humana, en justo equilibrio con las limitaciones a que obliga su encaje con el interés público.

2. POR QUÉ CON LA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA SE PUEDEN REDUCIR LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS

Pese a haberse juridificado, el concepto de carga administrativa aún carece de definición legal (al menos de carácter básico²) y eso propicia que pueda pensarse que las normas que propugnan la simplificación administrativa mediante la reducción de cargas no se están refiriendo a ninguna realidad concreta y distinta del ahorro de requisitos administrativos o de limitaciones de derechos. Es muy frecuente encontrar esta confusión en textos normativos³, y también entre la doctrina, que expone su prevención a que la reducción de cargas administrativas pueda perjudicar la salvaguarda de intereses públicos⁴.

Para entender por qué la administración electrónica es instrumento ideal para eliminar cargas administrativas es preciso afianzar el concepto de «cargas administrativas»: son cantidades de dinero, no requisitos legales. Representan un subconjunto del dinero que se dedica a cumplir con las exigencias que el ordenamiento jurídico impone. Son la

1 Vgr. acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007 (BOE de 12.6); o, acuerdo de la Junta de Castilla y León 22/2014, de 30 de enero, (BOCYL de 3.02); y el art. 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

2 La Ley castellano-leonesa 5/2013, de 19 de junio las define como «aquellas informaciones obsoletas o innecesarias que las empresas tienen que aportar a la administración como consecuencia de su funcionamiento y su diligente gestión» (art. 8).

3 Véase la nota anterior, donde se hace equivaler a «información»; o la utilización del término en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que nunca deslinda del concepto «requisito legal»; o en la Orden de 12 de enero de 2012 por la que se regula la habilitación de procedimientos administrativos y servicios, de Galicia, donde se define como actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de las normas reguladoras de procedimientos administrativos o servicios y que no harían de no venir impuestos por éstas.

4 Así, GAMERO CASADO o DOMÉNECH PASCUAL en sus ponencias en el IX Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho Administrativo, (<http://www.aepda.es/EscapeRateFamilia.aspx?id=71-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA.aspx> respectivamente p. 57 y 25)

parte de los costes derivados de la legislación, en que se incurre por realizar actividades administrativas formales por la directa y exclusiva imposición de la regulación, de modo que, de no existir ésta, no habría que soportarlos⁵. Son costes de gestión burocrática o formal (costes de «papeleo, si se quiere), no de cumplimiento sustantivo de requisitos jurídicos (costes de cumplimiento).

La cuantificación de la carga administrativa se hace con carácter estimativo, a través de la fórmula⁶:

$$\text{CARGA ADMINISTRATIVA} = \text{precio} \times \text{tiempo} \times \text{cantidad},$$

(todo en referencia a la actividad burocrática formal
derivada de requisitos sustantivos)

En la ecuación, el factor «precio» alude a los costes salariales y gastos generales generados en el desarrollo de la actividad administrativa en el seno interno de la organización de la empresa. El factor «tiempo» refleja la cantidad de tiempo necesario para realizar la actividad administrativa⁷; y finalmente, el factor «cantidad» resulta de multiplicar la población afectada (o número de empresas que deben realizar la actividad administrativa) por la frecuencia con que la actividad administrativa ha de llevarse a cabo. Así, si una actividad administrativa tarda 3 horas en completarse (tiempo) y el coste/hora del trabajador que la está realizando es de 10 euros (tarifa), cada empresa aplicaría 30 euros en realizarla. Si el requisito se aplica a 100.000 empresas (población) y cada una tuviese que cumplirlo 2 veces al año (frecuencia), la carga administrativa se elevaría a 6.000.000 euros.

A través de esta fórmula queda patente que los costes representados por las cargas administrativas no solo se reducen eliminando requisitos jurídicos sustantivos de los que deriva la necesidad de realizar la actividad administrativa o burocrática (cuyo coste se expresa como carga administrativa). Aún manteniendo requisitos jurídicos, las cargas administrativas pueden aliviarse incidiendo en los factores que integran la fórmula bási-

5 Consúltese *International Standard Cost Model Manual, Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, accesible en <http://www.administrative-burdens.com> (visitada en 06/06/2013), y REGO BLANCO (2014: p 244 y ss). Interesa aclarar que las cargas administrativas, en cuanto costes económicos, no son: a) ni el dinero de pagar tributos por realizar las actividades económicas; b) ni el que, en términos de oportunidad o de competitividad, y a largo plazo, comporta una determinada regulación; c) ni aquéllos en se incurre para dar cumplir obligaciones sustantivas que impone la regulación; d) ni los costes de administración, derivados de la gestión interna de la empresa.

6 Es la fórmula del *Standard Cost Model*. Véase *ibidem*.

7 En España las Administraciones Públicas han consensuado un Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción, que denomina coste unitario al producto del precio x dinero, asociándose de esta forma un coste único por tipo de trámite/carga acordado con las CCAA y la FEMP.

ca para su cálculo, de manera que el resultado del producto sea inferior. Precisamente así es como la implantación de la administración electrónica se ha ganado un incuestionado reconocimiento como mecanismo con gran potencial de reducción de cargas administrativas, y se ha propugnado por cualquier informe⁸, plan o método de simplificación administrativa que se precie. Por ejemplo, si en lugar de tener que aportar fotocopia del DNI junto a una solicitud, basta con incluir la autorización a la Administración para que ella, gracias a las nuevas tecnologías, pueda verificar el dato, no se elimina el requisito jurídico de que el solicitante se identifique con un DNI, pero hacerlo será más barato para él, al ahorrarse el tiempo de preparar la fotocopia y el coste de la misma.

3. CÓMO PUEDE NEUTRALIZAR LA REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS LA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

En el desarrollo de la política de reducción de cargas el protagonismo lo ha acaaparado la fase de elaboración de las normas jurídicas, ya que las cargas administrativas están asociadas primordialmente al cumplimiento de los requisitos sustantivos diseñados normativamente para el ejercicio de cualquier derecho o deber. De este modo, los aspectos procedimentales de cómo simplificar cargas administrativas se han plasmado en la «evaluación de impacto normativo», comprensivo del correspondiente «estudio de cargas administrativas»⁹, que actualmente es preceptivo en el procedimiento de elaboración de normas jurídicas¹⁰. En fase normativa lo que puede hacerse es revisar lo adecuado de los requisitos jurídicos exigidos y la forma burocrática de satisfacerlos (electrónica o no).

Sin embargo, no toda carga administrativa tiene su origen directamente en la norma jurídica sectorial. También puede generarse en la fase su ejecución, por lo que ésta no puede descuidarse. En este sentido, se ha apuntado a que el ejercicio de potestades discrecionales desconociendo el principio de intervención mínima (art. 39.1 bis Ley 30/1992) puede incrementar la carga administrativa, o también las exigencias de los empleados públicos que no guarden relación razonable con el objetivo perse-

8 Por todos, el reciente y conocido *Informe CORA*.

9 Sobre el particular puede interesar la consulta de BETANCOR (2009), CANALS (2010) o MORA RUIZ (2014).

10 Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo; Ley foral 15/2009, de 9 de diciembre; o Decreto 48/2009, de 28 de abril (C.A. canaria) por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa; Decreto 106/2008, de 6 de mayo (C.A. catalana), o Ley 6/2006, de 24 de octubre (C.A. andaluza), entre otros.

guido (como previene el Código de Buena Conducta Administrativa del Parlamento Europeo)¹¹.

Esta comunicación desea poner de relieve la importancia de cuidar la implantación de la Administración electrónica para una efectiva reducción de cargas administrativas. Para ello se va a analizar el trámite de iniciación del procedimiento mediante solicitud cursada con nuevas tecnologías. El coste estimado de cumplimentar y presentar de una solicitud se fija en 80 euros/unidad si es en papel y en 5 euros/unidad si es electrónica¹². Esto es una mera estimación, no una verdad universal o indiscutible. La terca realidad puede ser muy otra puesto que existen muchos factores extra-jurídicos que pueden incidir en que, por un diseño inadecuado de los formularios integrados en sistemas normalizados de solicitud, se malogre la relación entre iniciación electrónica del procedimiento y reducción de cargas, frustrando el objetivo de simplificación a favor del ciudadano¹³ y minorando sus garantías jurídicas. A continuación se recogen algunos de estos factores, ilustrándolos con algunos ejemplos extraídos del modelo de solicitud de evaluación de la actividad investigadora (sede electrónica de Educación del Ministerio), que está integrado en un sistema normalizado de solicitud. Seguramente que el lector pueda dar cuenta de algunos otros.

4. DISFUNCIONES DE LAS SOLICITUDES GENERADAS ELECTRÓNICAMENTE QUE PERJUDICAN LA SIMPLIFICACIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

A la par que se avanza en la implantación de la Administración electrónica se incrementa el número de solicitudes que se preparan haciendo uso de las nuevas tecnologías. No hace falta recurrir a estudios¹⁴ para constatar el enorme potencial de minoración de carga administrativa que ello supone; basta pensar en el ahorro de dinero y tiempo conseguido por no desplazarse a oficinas administrativas para conseguir los formularios oficiales; por tener los formularios disponibles sin limitaciones de horarios; por

11 REGO BLANCO (2014: p. 277 y ss).

12 Las tablas de costes estimados se extraen del documento *Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción* (2009).

13 Forzado a incrementar de forma significativa el tiempo necesario para cumplimentar la solicitud electrónica, tiempo que no dedica a su actividad principal (que en un Estado de Derecho no puede ser atender a la burocracia, salvo que libremente se dedique profesionalmente a prestar servicios de gestoría)

14 Como el realizado por la Cámaras de Comercio y el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas en 2011, disponible en http://www.camaras.org/publicado/estudios/simplificacion_adm/publicaciones/impacto_reduc_cargas_re_def.pdf (consultado el 10 de marzo de 2014).

no tener, eventualmente, que repetir la cumplimentación completa de formularios por haber cometido errores; por evitar la presentación por multiplicado¹⁵; o, por no tener que ajustarse al horario de atención al público del registro para realizar la presentación presencialmente.

Por otro lado, la aplicación de las nuevas tecnologías a las solicitudes a la Administración permite simultáneamente facilitar la gestión electrónica del expediente a que la solicitud de lugar y agilizar los procedimientos de tratamiento de los datos aportados en ellas para posteriores usos, con el consiguiente avance en eficacia y eficiencia administrativas (art. 103 CE) y ahorros de costes de trabajo para la Administración.

En lo delicado de la tarea de armonizar en la práctica los intereses de minimizar carga administrativa (para el ciudadano) y carga de trabajo (para la Administración) a través de las solicitudes generadas electrónicamente puede encontrarse la razón de que esta técnica de simplificación pueda provocar disfunciones que neutralicen la esperada reducción de carga administrativa.

Sin entrar en los problemas de accesibilidad de las sedes electrónicas¹⁶, ni el interesante debate de cuál sea el límite para obligar a usar sistemas normalizados de solicitud o para que al requerir datos en sus formularios la Administración no esté trasladando al ciudadano la carga de trabajo que le corresponde asumir a ella¹⁷ (y generándole, por tanto, carga administrativa), podemos aislar algunas de las maneras en que las solicitudes generadas electrónicamente requieren una mayor inversión de tiempo de cumplimentación y originan un incremento de la carga administrativa teóricamente reducida con su implantación. En concreto, propongo una reflexión sobre las siguientes:

15 La multiplicación puede ser por dos, por tres, o incluso más. Por sextuplicado se exigía la presentación de solicitud de evaluación de sexenios, como puede verse en la Resolución de 6 de febrero de 1990 de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (BOE del día 8).

16 En relación con las restricciones admisibles por el art.35 Ley 11/2007.

17 Téngase en cuenta que el derecho reconocido en el art. 35. f Ley 30/1992 se refiere a la presentación de «documentos () que ya se encuentren en poder de la Administración actuante», lo que no cubre un eventual derecho a no aportar en las solicitudes datos que ya tenga la Administración, y en definitiva, frente a la «Administración no electrónica» el ciudadano no tiene garantizado positivamente el no tener dedicar su actividad a volcar datos en los formularios, preparando su propio expediente como si él mismo fuera «personal administrativo». Sin embargo, frente a la Administración electrónica, sí que existe una previsión legal al respecto, pues el art. 6.2.b) de la Ley 11/2007 recoge el derecho de los ciudadanos «A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.»

4.1. La inclusión de «campos llave»

Con *campos llave* me refiero a aquéllos campos de solicitudes generadas electrónicamente que secuencian la introducción de datos porque, de no completarse o de no hacerse oportunamente, impiden que el usuario acceda al resto del formulario de solicitud, o que avance en la cumplimentación de otros datos, o incluso, los guarde.

Si el solicitante encuentra una dificultad al cumplimentar un *campo llave* del formulario del sistema normalizado de solicitud, el sistema no le permitirá que acceda al resto del formulario y continúe introduciendo otros datos que sí conoce; le forzará a tener que resolver su¹⁸ problema para poder seguir con la solicitud. En ocasiones este factor de incremento de cargas se une a otros que veremos más adelante (como la deficiente rotulación de los campos), propiciando que el usuario incurra en reiterados errores, o más bien, «des-aciertos» a la hora de rellenar el campo, que aumentan su carga administrativa.

Aunque se proporcionen servicios de consulta telefónica o telemática, como mecanismos complementarios del alivio de cargas, la atención que brindan no siempre es inmediata (líneas sobrecargadas o que comunican; lapsos de días entre que se formula la solicitud y se recibe la contestación), ni suficientemente personalizada (respuestas estandarizadas), ni completa (no atiende aspectos sustantivos, sino meramente informáticos, sin que se consideren tales los relativos a qué información debe introducirse en el campo en cuestión o cómo plasmarla).

Como quiera que sea, puestos a ahorrar costes en la preparación de solicitudes electrónicas, no encuentro ventaja alguna en los *campos llave* porque impiden tener una visión completa de la solicitud o seleccionar la parte con la que se quiere trabajar. Me parece irrefutable que se invierte menos tiempo, dinero y energía vital si el formulario puede verse de principio a fin, puesto que pueden identificarse todos los problemas que requieran mayor atención, y plasmar en una única consulta todas las cuestiones necesarias para preparar la solicitud. Piénsese que secuenciar la navegación por el formulario en distintas etapas y condicionar el avance de una a otra a que los datos sean formalmente correctos, obligará a realizar distintas consultas y en diferentes momentos, y el usuario tendrá que emplear más tiempo en poder solucionar los problemas estrictamente burocráticos que le plantea la preparación de la solicitud (paralizará la preparación y requerirá ayuda del servicio de atención en tantas ocasiones como veces quede atrapado por un *campo llave*), con el riesgo, por otra parte, de coadyuvar a la sobresaturación del servicio de atención.

18 La cursiva enfatiza el que la Administración rara vez reconoce que estas situaciones las provoca ella misma con un deficiente diseño del formulario.

4.2. La normalización de los datos que el usuario debe aportar en los campos obligatorios, sin ofrecer un elenco tasado de opciones de respuestas

Una importante fuente de ahorro y simplificación del tratamiento de datos que corresponde hacer a la Administración para gestionar procedimientos consiste en aprovechar, gracias a las nuevas tecnologías, la actividad de introducción de datos que realiza el interesado en su solicitud. La Administración maximiza este ahorro si además de no tener que teclear los datos que proporcionan los usuarios, los datos se reciben normalizados con expresiones tasadas o con códigos predeterminados, de manera que su recogida, tratamiento y almacenamiento pueda realizarse automatizadamente¹⁹.

Así, por ejemplo, en el sistema normalizado de solicitud de evaluación de sexenios de investigación, para evitar que el campo «Universidad de pertenencia» pueda recibir respuestas tan variadas en la forma como «U. Pablo de O.», «Univ. Pablo de Olavide», «Pablo Olavide» o «UPO», el sistema normalizado de solicitud puede dar como válida una única respuesta: «2186-UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE».

Pero esta opción, en principio legítima para la Administración, puede volverse en contra del administrado y ser fuente de un incremento de carga administrativa, como ocurre si en lugar de permitir que, de una manera u otra (mediante ventanilla desplegable; mediante anexos en las instrucciones de ayuda, etc.) el usuario conozca las distintas expresiones que admite el sistema para rellenar el dato, se le somete a un sistema de búsqueda, que, por lo poco inteligente, más se parece a un juego de adivinanza que a cualquier otra cosa. Siguiendo con el ejemplo anterior, hay un campo para el «cuerpo» al que pertenece el solicitante, y se configura como un *campo tipo buscador*, que es la denominación que se da al tipo de campo en donde el usuario, en lugar de introducir directamente el dato, debe teclearlo y pulsar en «buscar», para que el sistema informático le ofrezca ese mismo dato en el formato normalizado que debe incluir. Si en el ejemplo se introduce la denominación oficial del cuerpo, «catedráticos de universidad»²⁰, sorprendentemente el sistema responde «no existen registros que cumplan las condiciones de búsqueda». Se prueba con «catedra» y el programa ofrece dos respuestas válidas «0505 CATEDRATICO DE ESCUELA UNIVERSITARIA» Y «0500 CATEDRATICO DE UNIVERSIDAD». El sistema lo quiere en singular, y no es capaz, sólo por una letra, de identificar un registro similar.

19 Como destaca oportunamente VALERO (2007: 97).

20 Según el art. 56.1.a Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, o la propia convocatoria aprobada por Resolución de 21 de noviembre de 2013 por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades (BOE de 2 de diciembre) que establece como requisito la pertenencia a alguno de los cuerpos docentes universitarios, entre ellos, el de «Catedráticos de Universidad» (en plural).

En el modelo de solicitud que nos sirve aquí de ejemplo, también es un *campo tipo buscador* el preparado para indicar la «Universidad/CSIC» de pertenencia. Probando con «Pablo de Olavide» el buscador ofrecía dos soluciones diferentes, con código de normalización distinto: el «2186#UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE» y el «56#UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE». Según las instrucciones (pág 5) «Algunos de estos campos [*tipo buscador*] están relacionados entre sí». Pero no especifican las instrucciones cuáles sí lo están y cuáles no. El resultado: el usuario tiene que decidirse por uno de los códigos sin saber las consecuencias de una u otra opción y si le condicionará en algún sentido (sustantivo o formal) su solicitud. Este tipo de situaciones generan incertidumbre en el usuario, cuando precisamente la creación de certidumbre es una de los medios generalmente proclamado como propio de la reducción de cargas administrativas²¹.

Peor suerte se corrió con el campo obligatorio *tipo buscador* «Facultad o esc univ./centro», pues siendo la de pertenencia la Facultad de Derecho, el buscador no ofrecía «registros satisfactorios» ni proponiendo «facultad de derecho», ni «derecho», ni «facultad». Ignoro cómo logró salir de este aprieto el compañero que al pedirme ayuda en la última convocatoria para afrontar su solicitud, me suscitó la idea de preparar esta comunicación, pero doy fe de que le hizo emplear considerablemente más tiempo (y afrontar más carga) que si el formulario hubiera sido en papel; he consultado mi solicitud, que data de 2012, y en este campo figura «2186#UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE» ¿para qué pide el formulario un campo obligatorio específico sobre la Facultad? He aquí una pista de un nuevo factor de incremento de cargas administrativas a través de las solicitudes generadas electrónicamente, que merece un apartado propio.

Pero antes de continuar, es oportuno advertir que el mecanismo desarrollado como *campo tipo buscador*, a través del cual puede rechazarse la aportación de la información por la manera en que ésta se exprese (básicamente, por no coincidir con ninguna de las «expresiones tipo» que maneja el sistema) no puede considerarse, bajo ningún concepto, una «comprobación automática» de las que ampara el art. 35 LAE. La comprobación automática de datos admitida legalmente es una verificación de carácter sustantivo (no formal, como la que hace el *campo tipo buscador*) por cotejo con los datos que obran en poder de la Administración. Además, si la Administración estuviera en poder de dichos datos, lo que procedería sería, por un lado, que ella ofreciera la solicitud cumplimentada en los campos correspondientes a los datos en cuestión²², para respetar el derecho del

21 REGO BLANCO (2014: p. 271).

22 En nuestro ejemplo, cuando el solicitante es funcionario de Cuerpos Docentes o funcionario de Cuerpos de la Administración del Estado, casi todos los datos administrativos del solicitante que requiere el formulario (Universidad, cuerpo, titulación, fecha de toma de posesión, etc.) son conocidos por la Administración convocante (que es la estatal) gracias al Registro central de personal.

ciudadano²³ a no tener que aportarlos (art. 6.2.a LAE); y por otro lado, adicionalmente, procedería que la Administración no enervase el derecho de los ciudadanos a corregir o completar tales datos, lo que puede obstaculizarse si el sistema introduce en el formulario *campos tipo buscador*, como los aquí analizados.

4.3. La introducción de campos obligatorios que no se corresponden con ninguno de los requisitos sustantivos de la solicitud, de acuerdo con su regulación

Jurídicamente no es de recibo que la Administración aproveche la necesidad de cursar una solicitud para obligar a suministrar informaciones que no guarden relación con los requisitos sustantivos (arts. 70 y 71 Ley 30/1992). Esto es así con independencia del tipo de solicitud que sea, pero en las solicitudes integradas en sistemas normalizados plantea mayor problema puesto que estos sistemas pueden reforzar la obligatoriedad de aportar esa información legalmente no exigible. Basta con asociar, como de hecho asocian, trabas a los campos identificados como obligatorios, de manera que si no se suministra la información (legalmente no exigible, insístase) se impida que se pueda continuar navegando por el formulario, o se impida generar la solicitud si el formulario si no está completo, etc.

Volviendo al caso propuesto como ejemplo, uno de los campos obligatorios era el de «Facultad o esc univ./centro», pese a que ninguna repercusión tiene sobre los requisitos sustantivos previstos por su régimen jurídico²⁴.

Evidentemente, si se establecen como obligatorios campos que no guardan relación alguna con los requisitos sustantivos de la solicitud, el resultado práctico va a ser, como mínimo, un aumento injustificado de la carga administrativa asociada a la preparación del escrito (menor o mayor según el campo se configure como «campo llave» o «campo tipo buscador no inteligente»), pero además, veremos que puede perjudicar la integridad de garantías jurídicas cuando el carácter obligatorio del campo supone que, pese a ser innecesario, si no se completa no se puede confirmar o generar la solicitud ni puede presentarse por registro.

23 No procedería la objeción de que por el hecho de que el solicitante sea empleado de la Administración no han de tenerse en cuenta los derechos de los ciudadanos. Aparte de que quien solicita lo hace a título personal, más como ciudadano que como empleado (puesto que con la solicitud no está ejerciendo ninguna función pública ni prestando servicio público alguno), hay que tener en cuenta que perjudica igualmente a la Administración obligar a su personal a emplear más tiempo del necesario en cumplimentar sus solicitudes.

24 Establecido por el Real Decreto 989/1986, de 23 de mayo, sobre retribuciones del profesorado universitario.

4.4. Rotular con ambigüedad los campos de la solicitud

Otro factor que puede desvanecer la reducción de carga administrativa es que los campos que ofrece el sistema normalizado de solicitud no estén suficientemente claros o bien identificados. Si son ambiguos puede tenerse que invertir más tiempo a la hora introducir el dato requerido, especialmente cuando el campo es del «tipo buscador» o tiene asociado un mecanismo de verificación por relación a otros campos.

Una vez más el modelo de solicitud de sexenios nos sirve para ilustrar este factor de aumento de cargas administrativas. Entre los datos personales, después de los imprescindibles «DNI», «apellidos» y «nombre», el sistema normalizado de solicitud pregunta por (éste orden) la «fecha de nacimiento», «sexo» y «país». Inmediatamente después sitúa el campo «Comunidad Autónoma» y luego los datos de la dirección postal, etc. Todos los mencionados son obligatorios en este formulario. Conozco quien, habiendo nacido en el extranjero, después de rellenar su fecha de nacimiento y su sexo, consideró que el campo «país» debía relacionarlo con «país de nacimiento», en lugar de país de residencia. Como ese campo esta informáticamente relacionado con el de «Comunidad Autónoma», cuando intentaba seleccionar la suya, el sistema informaba de la existencia del error, pero no aportaba dato alguno para deducir dónde estaba el error. Por supuesto, ni dejaba guardar los datos ya introducidos ni tampoco navegar hacia páginas ulteriores del formulario. ¿Qué trabajo cuesta que el formulario rotule con exactitud el campo país, añadiendo «de residencia»? Muy poco. ¿Cuánto tiempo de más supone para el usuario? Pues en este caso real, consumido el tiempo que ese día disponía para ocuparse de la solicitud, nuestro protagonista decidió dejarlo para el día siguiente, y probar a que le atendiera el servicio telefónico de asistencia. Lo que no se tardaba ni un minuto en rellenar, requirió un día más de pendencia.

Otro ejemplo de indeterminación en el mismo formulario: entre los datos administrativos del solicitante, el sistema normalizado incluye como campo obligatorio y con buscador uno rotulado «tipo de titulación». La ambigüedad viene aquí provocada porque la tipología de titulaciones es tan variada como criterios de clasificación se puedan idear. Puestos a probar, todos los intentos terminaban en «error». También en este caso real, se dejó pendiente la solicitud para otro día e incluso se tuvo que hacer uso del servicio de consultas pues el solicitante no acertaba a adivinar cómo expresar el dato (las instrucciones oficiales ilustraban este campo con la respuesta «especialista» ...¿qué solicitante no lo sería?!). Es un caso llamativo porque, en mi opinión, el dato es prescindible, por no corresponderse con ningún requisito sustantivo. Como pese a ello, el sistema lo tiene por obligatorio, la mejorable rotulación del campo termina forzando a emplear más tiempo del necesario en la preparación de la solicitud, e incluso a utilizar el servicio de consultas, generando tanto carga administrativa para el usuario como carga de trabajo para la Administración (la de atender estas absurdas consultas, provocadas por un diseño informático del sistema normalizado de solicitud insuficientemente cuidado).

4.5. Impedir dar por terminada la solicitud y presentarla si no se cumplimentan los campos marcados como obligatorios en el formulario o no se hace convenientemente

Considero que es un factor de incremento de carga administrativa el que un sistema normalizado de solicitud pueda hacer depender la finalización o presentación de la solicitud, de consideraciones estrictamente formales aplicadas a la información proporcionada por el usuario. Por eso en el epígrafe me refiero deliberadamente a cumplimentar convenientemente los campos (conveniencia vs corrección). Si el sistema normalizado de solicitud criba los datos aportados por el interesado con parámetros estrictamente formales, puede terminar rechazando la información aunque sea verdadera (ejemplo del campo «cuerpo», que inadmitía la respuesta «catedráticos de universidad», o el campo «Facultad», que rehusaba «Facultad de Derecho» o «Derecho»). Hay que subrayar que estos filtros de datos están configurados en atención a criterios formales de pura normalización, preocupados solo por la carga de trabajo de la Administración, y ello sólo es jurídicamente aceptable, considero, en la medida en que no restrinja las libertades, derechos y garantías del solicitante.

Para abundar en esta línea es necesario discernir entre los datos que obligatoria o imprescindiblemente hay que proporcionar a la Administración para que ésta de curso a la solicitud y los que son imprescindibles para acceder al registro, pues no tienen por qué coincidir, y por consiguiente, no merece igual trato la omisión de uno y la de otro. Por eso en el art. 71 de la Ley 30/1992 se prevé la subsanación de solicitudes, mediante un plazo de diez días hábiles que debe otorgarse al interesado para la aportación de los datos relativos a «los requisitos que señala el artículo [70] y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable» que no se hayan acompañado a la solicitud, so pena de aplicar el desistimiento. En consecuencia, puede entenderse que los datos imprescindibles para la admisión en registro son los indispensables para poder cursar un requerimiento de subsanación (sería abusivo calificar un campo como obligatorio con otro criterio), y que, de faltar cualquier otro, lo que procede es recepcionar por registro y solicitar subsanación.

Sin embargo, en muchas ocasiones se obvia esta diferenciación cuando se aplican las nuevas tecnologías al trámite de solicitud con el resultado de ningunear el derecho a subsanarlas previsto en la Ley 30/1992, que también rige en las relaciones jurídicas de carácter electrónico²⁵ y que proyecta una intensa duda de ilegalidad sobre los reglamen-

25 El art. 4.d de la Ley 11/2007 exige que la utilización de las tecnologías de la información por la Administración se ajuste, entre otros, al “Principio de legalidad en cuanto al mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas establecidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. En la conclusión de que el derecho de subsanar escritos y

tos que permiten que los registros electrónicos rechacen solicitudes con campos incompletos²⁶. En efecto, si el hecho de no completar un dato relativo a un requisito exigido por la norma reguladora de lo solicitado supone no poder guardar los datos de la solicitud, no poder avanzar en su cumplimentación, ni tampoco poder confirmar o generar la solicitud para luego presentarla en registro, a la Administración se le estará asegurando la perfección formal en todas las solicitudes que reciba, y se les estará ahorrando costes de trabajo al no tener que cursar requerimientos de subsanación ni de comunicaciones de eventuales desistimientos por no atender el requerimiento en plazo, pero todo ello será a costa del derecho del ciudadano, a quien un sistema normalizado le arrebatará la libertad de ejercer cuando estime oportuno su derecho, presentando su solicitud y en su caso, subsanando la solicitud de acuerdo con el art. 71.1 de la Ley 30/1992.

Si esto es así en términos generales, cuando la presentación del escrito o solicitud está condicionada jurídicamente a ser realizada dentro de un plazo dado y la utilización de medios electrónicos es preceptiva, entonces, además de estar vulnerándose derechos legales del ciudadano frente a la Administración, se le está incrementando la presión burocrática (generando «miedo al papeleo») y se perjudica el ahorro de carga administrativa potencialmente ofrecido por las nuevas tecnologías, y si el administrado no consigue superar *su* problema respecto a los campos obligatorios puede llegar a la situación límite de no poder presentar su escrito, ya que el sistema no le permite confirmar su solicitud con campos obligatorios sin rellenar o con datos declarados formalmente erróneos de forma automática.

4.6. La verificación automatizada de datos por relación a otros campos que implique nuevas exigencias no previstas por la norma reguladora

Si un sistema normalizado de solicitud incorpora la verificación automatizada de los datos incorporados por el usuario con el efecto de negar el acceso a la generación y presentación de la solicitud, esa verificación debe estar configurada con el exquisito cuidado de ajustarse estrictísimamente a las previsiones de la norma reguladora del procedimiento en cuestión. Otra cosa equivaldría a que la Administración responsable del sistema normalizado de solicitud se estuviera arrogando la potestad de modificar, a través de la aprobación del sistema, la norma aplicable que diseña la extensión del derecho del solicitante sin observar el procedimiento legalmente exigible para el cambio normativo.

En estos casos, se conculcan derechos subjetivos del solicitante, evidentemente, pero también se añade carga administrativa, puesto que hay que aplicar tiempo hasta

solicitudes también rige en las solicitudes cursadas electrónicamente por formularios coincido con VALERO TORRIJOS (2007), p. 96 y 97; PALOMAR OLMEDA (2010), p.620.

26 Vgr. art. 29.1.c Real Decreto 1671/2009, de 6 noviembre, de desarrollo parcial de la Ley 11/2007.

lograr descubrir el motivo del rechazo, ya que, generalmente, el sistema no indica expresamente la limitación introducida, sino que simple y comodamente se niega a guardar datos so pretexto de haber identificado errores.

Sirva de ejemplo el que me comentaba este año el solicitante de una Beca del Programa de Formación del Profesorado Universitario que había intentado pedir su beca con co-directores de Tesis, profesores de la misma Universidad. Me decía que la norma reguladora no lo impedía, pero el sistema, empleando una de estas verificaciones automáticas, sólo se admitía la co-dirección si los profesores pertenecían a Universidades diferentes. El resultado: aparte de perder un tiempo considerable intentando deducir cuál era el problema, tuvo que renunciar a la co-dirección porque de otra manera no se podía generar ni presentar la solicitud.

5. CONCLUSIONES: HACIA LA MATERIALIZACIÓN DE LA REDUCCIÓN CARGAS ADMINISTRATIVAS A TRAVÉS DE SOLICITUDES GENERADAS ELECTRONICAMENTE

A la vista de lo anterior, conviene preguntarse sobre cómo avanzar hacia la efectiva materialización de la simplificación de cargas administrativas en la generación electrónica de solicitudes dirigidas a las Administraciones Públicas. El diseño e integración de modelos o formularios normalizados en sistemas normalizados de solicitud antes de que se pongan a disposición de los ciudadanos en la correspondiente sede electrónica (art. 35 Ley 11/2007) está sometido a requisitos jurídicos (formales y sustantivos)²⁷ que

27 Al menos en el ámbito estatal, las exigencias jurídicas fundamentales en este sentido podrían sintetizarse en: i) Las exigencias formales de aprobación previa de qué datos van a requerirse y cuáles de ellos serán obligatorios (según se infiere, siguiendo a VALERO TORRIJOS (2007:p.97), de los artículos 25 y 35.1 de la Ley 11/2007); así como el establecimiento mediante Orden Ministerial, previo informe favorable del Ministerio de la Presidencia del los sistemas normalizados de solicitud (art. 5); ii) La exigencia sustantiva de intangibilidad jurídica de la posición de los interesados en cuanto a sus derechos y garantías si los modelos o formularios se integran en sistemas normalizados de solicitud (art. 5 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo). No otra cosa quiere asegurar este precepto cuando lo condiciona a «que se garantice el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, así como en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y las medidas de seguridad informática contempladas en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre». En este sentido similar, por la doctrina, véanse, por todos, las afirmaciones de VALERO TORRIJOS (2007:98).

permiten (y exigen) en un control preventivo de la neutralización del alivio de cargas administrativas. Pero, evidentemente, la mera previsión normativa de estos requisitos no es suficiente.

Poquísima o nula repercusión en el avance que sugerimos podrá aportar el canalizar la evidencia de aumento de carga administrativa que se ha puesto de manifiesto páginas atrás a través de los mecanismos de recurso administrativo o jurisdiccional por parte de los interesados frente a la aprobación de integración de formularios en sistemas normalizados de solicitud, o a su implantación, o frente a los ya disponibles en la sede electrónica (a veces de uso obligatorio), y no sólo por los nuevos costes económicos que implicarían estos recursos sino también por las dificultades de prueba que habría que superar. Puede adivinarse que el resultado será igualmente insatisfactorio si la reacción se vehicula mediante quejas o sugerencias a la Administración responsable del sistema normalizado de solicitud. A un muy mínimo porcentaje de usuarios le quedará tiempo y ganas, después de haberse enfrentado a una solicitud de generación electrónica deficientemente diseñada, de emplear más tiempo y energías en preparar una queja o una sugerencia. Uno se siente engañado al descubrir en estas aplicaciones un «caramelo envenenado», una oferta de reducción de cargas que se transforma al ir a disfrutarla en un laberinto de trampas informáticas. Y se le genera la duda de si se utiliza la administración electrónica para hacerle claudicar de su derecho a solicitar, y la certeza de que su tiempo y sus necesidades son despreciadas por la Administración.

El camino tiene que ser otro. El compromiso político por la reducción de cargas administrativas requiere un cambio de actitud por parte de la Administración para que asuma realmente su carácter servicial de los intereses generales y de los del ciudadano en particular (art. 103 CE) que le haga rechazar toda neutralización de carga administrativa en la implementación de los procedimientos administrativos. Es necesario que la propia Administración sea consciente del despilfarro de todo orden que implica que la simplificación administrativa alcanzada normativamente pueda arruinarse porque en la fase de implementación la Administración no esté atenta a los factores de perversión del alivio de cargas que se esconden en las nuevas tecnologías. Si se quiere que la minimización de cargas administrativas sea una realidad, la Administración no puede contentarse con obtener ventajas para ella en términos de reducción de costes de trabajo en la gestión y tramitación de los procedimientos a los que aplica medios electrónicos, sino que ha maximizar las ventajas de la tecnología para que alcancen también al usuario, cuyos impuestos nutren los presupuestos generales. La valentía de aceptar que el carácter no indemnizable de las «meras molestias» (que pueden considerarse las cargas administrativas), no es excusa ni habilita a provocarlas caprichosamente, impulsará el avance.

Se necesita, en definitiva, que se incentive en la Administración y en sus empleados la preocupación por atender bien al ciudadano y no sólo aparentarlo. Y en concreto, en relación con la aprobación de formularios normalizados y el establecimiento de sistemas normalizados de solicitud es imprescindible una auténtica verificación de que su dise-

ño no da al traste con el esfuerzo realizado por acomodar el ordenamiento jurídico al principio de simplificación de cargas, de manera que antes de obligar a los usuarios a su empleo se confirme, entre otros, que:

- se puede visualizar el conjunto de campos antes de empezar a volcar datos en la solicitud.
- se distinguen los campos obligatorios (condición para que se tramite) y los campos esenciales para la admisión por registro (que han de ser únicamente no subsanables).
- se seleccionan como campos obligatorios sólo los relativos a requisitos sustantivos.
- se puede generar y presentar la solicitud aunque los campos obligatorios se dejen sin rellenar, garantizando el derecho de subsanación.
- la normalización de contenidos posibles para los distintos campos (sin buscadores poco inteligentes o con desplegable de opciones) resulta inocuo.
- la verificación interna de datos aportados no supone incorporar requisitos no previstos en la regulación.

6. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- BETANCOR (2009): *Mejorar la regulación. Una guía de razones y medios*. Madrid: Marcial Pons & Fundación Rafael del Pino.
- CANALS I AMETLLER, D. (2010) «Mejora Normativa y Reducción de Cargas Administrativas». *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: Institut de Dret Públic. 43-67.
- MORA RUIZ, M (2014): «Metodología y organización administrativa de la simplificación de procedimientos» en GAMERO CASADO (Ed): *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. (77-117) Valencia: Tirant Lo Blanc.
- PALOMAR OLMEDA (2010): en GAMERO y VALERO (Eds): *La Ley de Administración Electrónica: Comentario sistemático de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters. (597-757).
- REGO BLANCO, M.D (2014):: «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción» en AAVV *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. (239-282) Valencia: Tirant Lo Blanc.
- VALERO TORRIJOS (2007): *El régimen jurídico de la e-Administración; El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*. Granada: Comares. (2ª ed).